

## Sote- ja aluehallintouudistuksen veromallivaihtoehdot

Tässä muistiossa tarkastellaan sote- ja aluehallintouudistuksen yhteydessä kunnilta maakunnille siirtyvien tehtävien rahoittamiseksi tarvittavien tulojen keräämistä valtion verotuksessa. Sote-palveluiden sekä palo- ja pelastustoimen rahoittamiseksi valtion verotusta on kiristettävä tämän hetken arvion mukaan n. 11,5 mrd. eurolla. Jotta hallituksen linjauksen mukaisesti uudistus toteutettaisiin siten, että kokonaisveroaste ei nousisi eikä työn verotus kiristyisi, kunnallisverotusta on kevennettävä vastaavasti<sup>1</sup>.

Mikäli vastuu tehtävien rahoituksesta siirtyy osin maakunnille, niille myönnetään verotusoikeus. Tällöin valtion verotusta kiristetään vähemmän kuin puhtaassa valtionrahoitusmallissa siten, että valtion ja maakuntien tulot kasvavat yhteensä 11,5 mrd. euroa. Kunnallisverotusta kevennetään vastaavasti.

**Muistiossa ehdotetaan, että valtion sote-rahoitus kerättäisiin valtion progressiivisen ansiotuloveron kautta ns. asteikkomallilla. Tuloaluetta, jolla valtion tuloveroasteikkoa sovelletaan, laajennettaisiin ja eräiden ansiotuloverotuksen vähennysten parametreja muutettaisiin.**

Verojärjestelmän näkökulmasta paras tapa kerätä valtion sote-rahoitus olisi ns. **integroitu malli**, jossa kunnallisverotuksen merkittävimmät vähennykset poistettaisiin ja nykyisen ansiotuloverojärjestelmän veroperusteita muutettaisiin. Malli selkeyttäisi ja yksinkertaistaisi verojärjestelmää ja vähentäisi nimellisten ja efektiivisten kunnallisveroprosenttien välisiä eroja. Verojärjestelmää selkeyttävä uudistus olisi luontevaa toteuttaa tilanteessa, jossa verotukseen joka tapauksessa tullaan tekemään merkittäviä muutoksia. Malli edellyttäisi kuitenkin sitä, että tuloverotusta kevennettäisiin uudistuksen yhteydessä sen varmistamiseksi, että työn verotus ei kiristyisi millään tulotasolla. Tuloverotuksen keventäminen sote- ja aluehallintouudistuksen yhteydessä on kuitenkin nähty vaikeaksi toteuttaa vallitsevassa tiukassa taloustilanteessa. Sote-uudistukseen liittyy muitakin rakenteellisia muutoksia, jotka saattavat kasvattaa voimaantulovaiheen kustannuksia, joten verotuksen uudistaminen halutaan todennäköisesti toteuttaa mahdollisimman kustannusneutraalisti. Tästä syystä tässä muistiossa ehdotetaan asteikkomallia integraatiomallin sijasta.

Valtion verotulot voitaisiin kerätä myös uudella erillisellä **lisäverolla** (ns. sote-verolla<sup>2</sup>), jossa veronsaajana olisi valtio ja veropohjana kunnallisverotuksen verotettava tulo. Yksinkertaistamisen kyse olisi siitä, että nykyisestä kunnallisverosta osa siirrettäisiin valtion veroksi. Tämä vaihtoehto olisi ajatuksena yksinkertainen mutta sitä ei kuitenkaan pidetä verojärjestelmän näkökulmasta suositeltavana, koska se monimutkaistaisi verojärjestelmää ja vähentäisi sen läpinäkyvyyttä.

Valtion veromallin valinta ei ole riippuvainen siitä, tuleeko maakunnille verotusoikeus vai ei. Jos maakunnille tulee verotusoikeus, yksinkertaisin tapa maakuntien sote-rahoituksen keräämiseksi olisi erillinen uusi **maakuntaveron**, jonka veropohja olisi sama kuin kunnallisverotuksen verotettava tulo. Valtion rahoitus voitaisiin kerätä joko asteikkomallilla, integroidulla mallilla tai erillisellä lisäverolla. Kahden erillisen uuden veron, eli maakuntaveron ja valtion lisäveron, käyttöönottoa ei kuitenkaan pidetä hyvänä ratkaisuna verojärjestelmän näkökulmasta. Samoin kuin puhtaassa valtionrahoitusmallissa, myös maakuntaveron yhteydessä pe-

<sup>1</sup> Kuntien verotulojen alentamista käsitellään erikseen 9.2.2016 päivätyssä muistiossa *Kuntien verotulojen alentaminen sote- ja aluehallintouudistuksen yhteydessä*.

<sup>2</sup> Valtion lisäverosta on tähän mennessä usein käytetty työnimeä sote-vero. Veron määrä ei voimaantulovaiheen jälkeen olisi riippuvainen sote-kustannuksista joten sen nimeäminen sote-veroksi ei olisi pidemmällä aikavälillä kestävä ratkaisu. Tässä muistiossa käytetään työnimeä lisävero.

riatteessa paras tapa kerätä valtion sote-rahoitus olisi integroitu malli mutta mikäli sen toteuttaminen ei ole mahdollista, valtion rahoitus ehdotetaan kerättäväksi asteikkomallilla.

Sote-rahoitusuudistus vaikuttaa myös seurakuntien sekä Ahvenanmaan asemaan. Näitä kysymyksiä käsitellään lyhyesti muistion lopussa.

## 1. Veromallit

Tässä esitetään valtion sote-rahoitusvaihtoehdot eli asteikkomalli, integroitu malli sekä erillinen lisävero. Laskelmat on tehty vuoden 2014 tasossa ja vuoden 2016 veroperusteilla. Lopulliset parametrit, samoin kuin täsmälliset vaikutukset verotuottoihin ja veroasteeseen eri tulotasoilla tulevat määräytymään voimaantulovuoden tilanteen mukaan. Kaikissa vaihtoehdoissa kunnallisverotusta kevennetään valtion verotuksen kiristymistä vastaavasti siten, että kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennetaan saman verran.

Valtion verotulojen kasvaessa sairaanhoitomaksun ja kirkollisveron tuotto kasvavat automaattisesti vähennysjärjestelmästä johtuen. Tässä esitetyissä laskelmissa sairaanhoitomaksuprosenttia on alennettu niin, että maksun tuotto ei kasva. Maksuprosentti määräytyy voimassa olevan lainsäädännön mukaan maksulla katettavien menojen ja maksupohjan perusteella, joten tämä on luonteva oletus. Keskimääräinen kirkollisveroprosentti on pidetty ennallaan, joten kirkollisveron tuotto kasvaa laskelmissa. Erikseen on selvitettävä, miten seurakuntien tuloja voitaisiin muuttaa niin, että kirkollisverotus ei kiristy sote-verouudistuksen seurauksena.

Veromallien veroperustemuutokset esitellään yksityiskohtaisesti liitteessä 1.

### a. Asteikkomalli

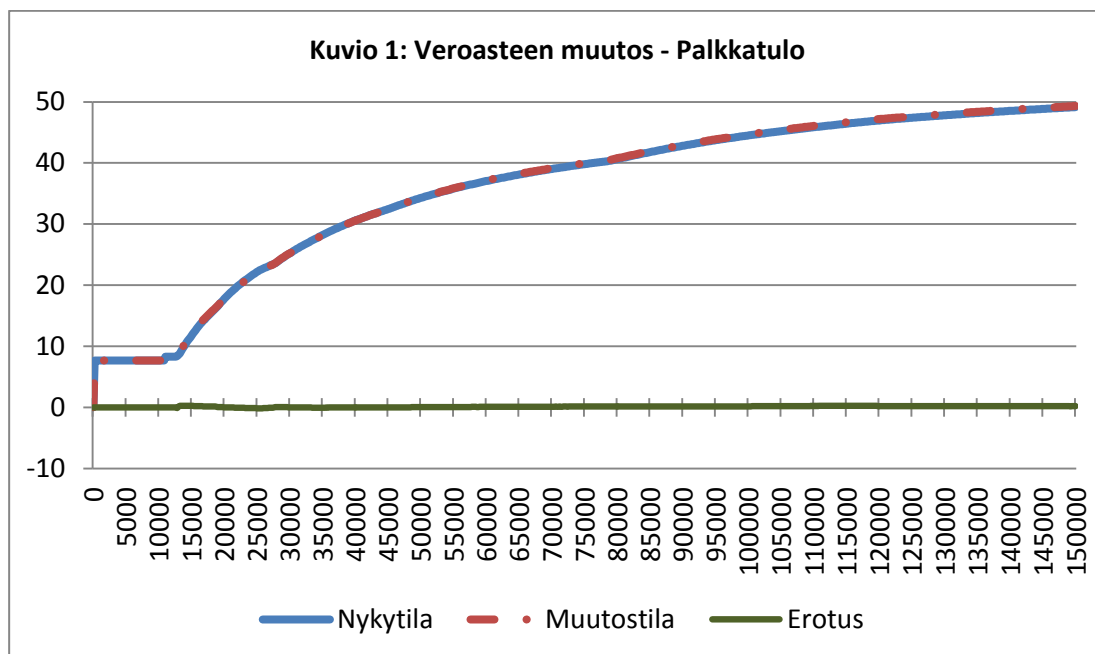
Asteikkomallissa valtion verotuloja kasvatettaisiin valtion tuloveroasteikon kautta ja nykyisiä ansiotuloverotuksen vähennyksiä muokkaamalla. Malli olisi etenkin palkkatulon osalta lähes neutraali eri tulotasoilla, eli veroasteen muutokset jäisivät pieniksi. Verotuksen kiristymät ja kevenemät johtuvat vähennysten ja veroprosenttien muutosten yhteisvaikutuksista ja ne kohdistuvat satunnaisille tulotasoille.

Verojärjestelmään tehtäisiin seuraavat muutokset:

- valtion tuloveroasteikkoa muokataan alentamalla asteikon alkamisen tulorajaa, lisäämällä asteikkoon portaita ja muuttamalla marginaaliveroasteita
- valtionverotuksen verosta tehtävää työtulovähennystä korotetaan
- kunnallisverotuksen eläketulovähennystä korotetaan ja valtionverotuksen eläketulovähennystä alennetaan
- kunnallisverotuksen perusvähennystä alennetaan
- kunkin kunnan kunnallisveroprosenttia alennetaan 13,15 prosenttiyksikköä

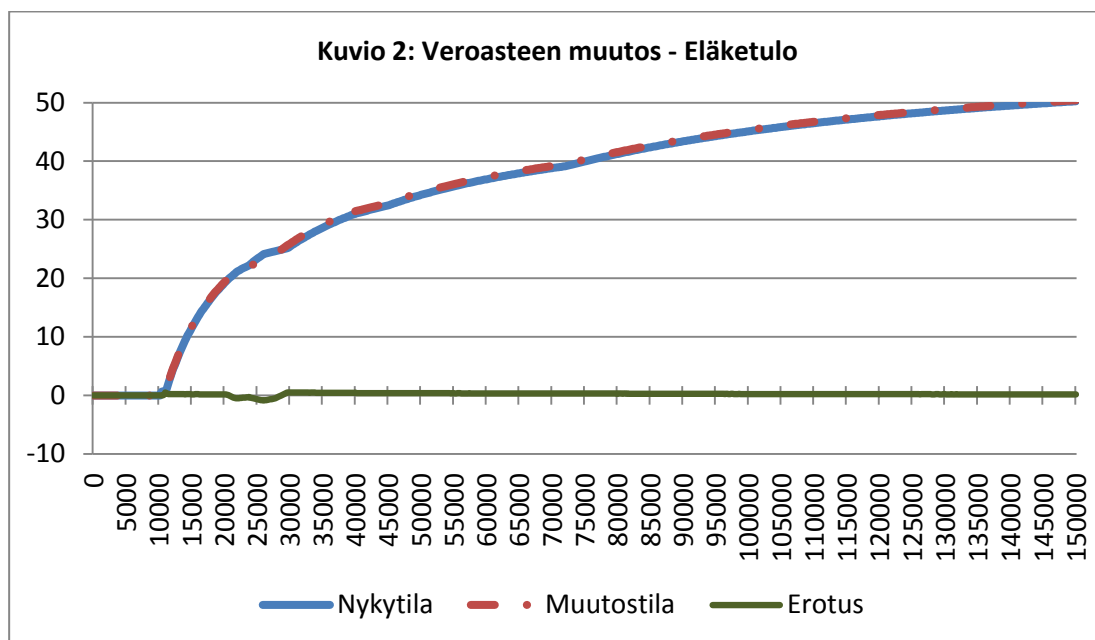
### Palkkatulon veroasteen muutos

Kuviossa 1 esitetään palkkatulon veroaste ennen ja jälkeen muutoksen, sekä palkkatulon veroasteen muutos keskimääräisellä kunnallisveroprosentilla laskettuna. Palkkatulon veroaste nousisi enimmillään n. 0,25 % - yksikköä ja alenisi enimmillään n. 0,15 % - yksikköä.



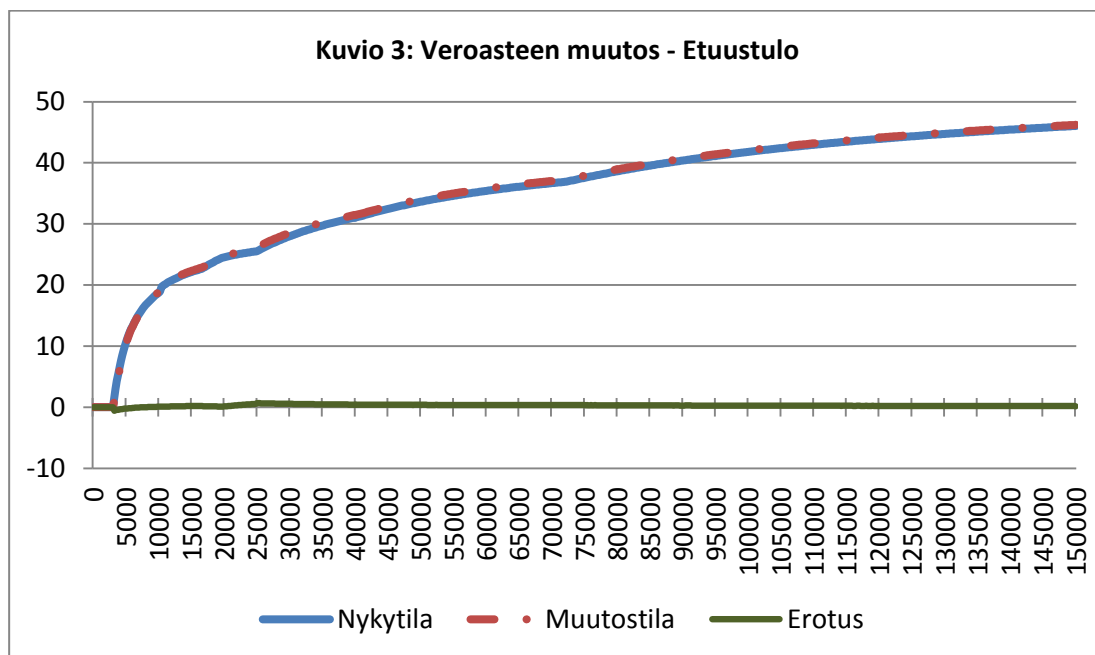
### Eläketulon veroasteen muutos

Kuviossa 2 esitetään eläketulon veroaste ennen ja jälkeen muutoksen sekä eläketulon veroasteen muutos keskimääräisellä kunnallisveroprosentilla laskettuna. Eläketulon veroaste nousisi enimmillään n. 0,5 % - yksikköä ja alenisi enimmillään n. 0,9 % - yksikköä. Eläketulon verotus kevenisi suunnilleen tulovälillä 20 000 – 30 000 euroa vuodessa.



### Päivärahatulon veroasteen muutos

Kuviossa 3 esitetään päivärahatulon veroaste ennen ja jälkeen muutoksen sekä päivärahatulon veroasteen muutos keskimääräisellä kunnallisveroprosentilla laskettuna. Päivärahatulon veroaste nousisi enimmillään n. 0,7 % - yksikköä ja alenisi enimmillään n. 0,6 % - yksikköä. Suurin kiristymä kohdistuisi suunnilleen tulotasolle 25 000 – 40 000 euroa vuodessa.



### Verotuottovaikutukset

Taulukossa 1 esitetään uudistuksen vaikutus tuloverojen tuottoon.

Taulukko 1: Asteikkomalli - Sotesiirto 13,15%	Nykytila	Muutostila	Erotus
Tulovero pääomatulosta	2 612	2 637	25
Progressiivinen tulovero	5 299	16 716	11 417
Valtion lisävero	0	0	0
Kunnallisvero	18 526	6 981	-11 545
Maakuntaverot	0	0	0
Kirkollisvero	916	978	61
Sairausvakuutuksen sh-maksu	1 223	1 222	0
<b>Yhteensä</b>	<b>28 576</b>	<b>28 533</b>	<b>-43</b>

### b. Integroitu malli

Integroidussa mallissa verotulojen siirtäminen kunnilta valtiolle toteutettaisiin alentamalla kunnallisveroprosentteja sekä poistamalla kunnallisverotuksen vähennyksiä ja muuttamalla muita ansiotuloverotuksen veroperusteita. Samoin kuin asteikkomallissa, vähennysjärjestelmän ja veroprosenttien muutosten yhteisvaikutuksesta seuraisi veroasteen muutoksia, jotka kohdistuvat satunnaisille tulotasolle.

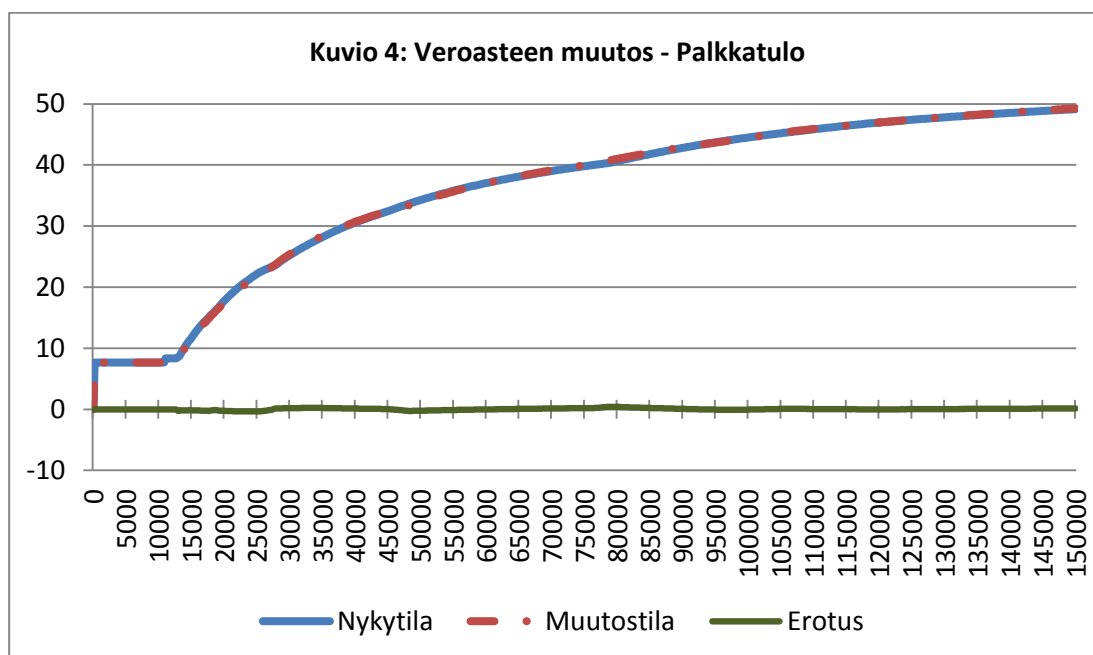
Integroidun mallin merkittävin ero asteikkomalliin verrattuna on se, että kunnallisverotuksen vähennyksiä poistettaisiin. Vaikutukset verovelvollisten verotukseen vaihtelisivat kunnallisveroprosentista riippuen ja mallin toteuttaminen vaatisi tuekseen tuloveroverokevennyksen, jotta kenenkään verotus ei kiristyisi.

Verojärjestelmään tehtäisiin seuraavat muutokset:

- kunnallisverotuksen ansiotulovähennys, kunnallisverotuksen ja valtionverotuksen eläketulovähennykset sekä perusvähennys poistetaan
- valtionverotuksen verosta tehtävää työtulovähennystä korotetaan
- eläketulolle ja päivärahatulolle otetaan käyttöön työtulovähennystä vastaavat verosta tehtävät tulolajikohtaiset vähennykset
- valtion tuloveroasteikkoa muokataan
- kunkin kunnan kunnallisveroprosenttia alennetaan 13,56 prosenttiyksikköä

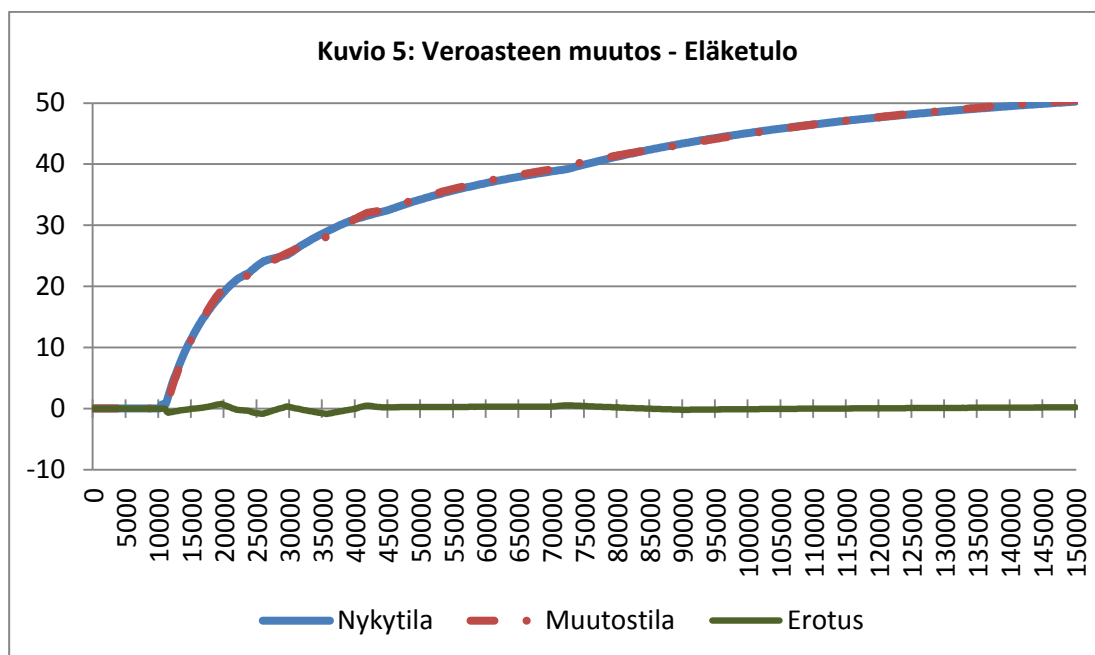
#### ***Palkkatulon veroasteen muutos***

Kuviossa 4 esitetään palkkatulon veroaste ennen ja jälkeen muutoksen, sekä palkkatulon veroasteen muutos keskimääräisellä kunnallisveroprosentilla laskettuna. Palkkatulon veroaste nousisi enimmillään n. 0,4 % - yksikköä ja alenisi enimmillään n. 0,4 % - yksikköä.



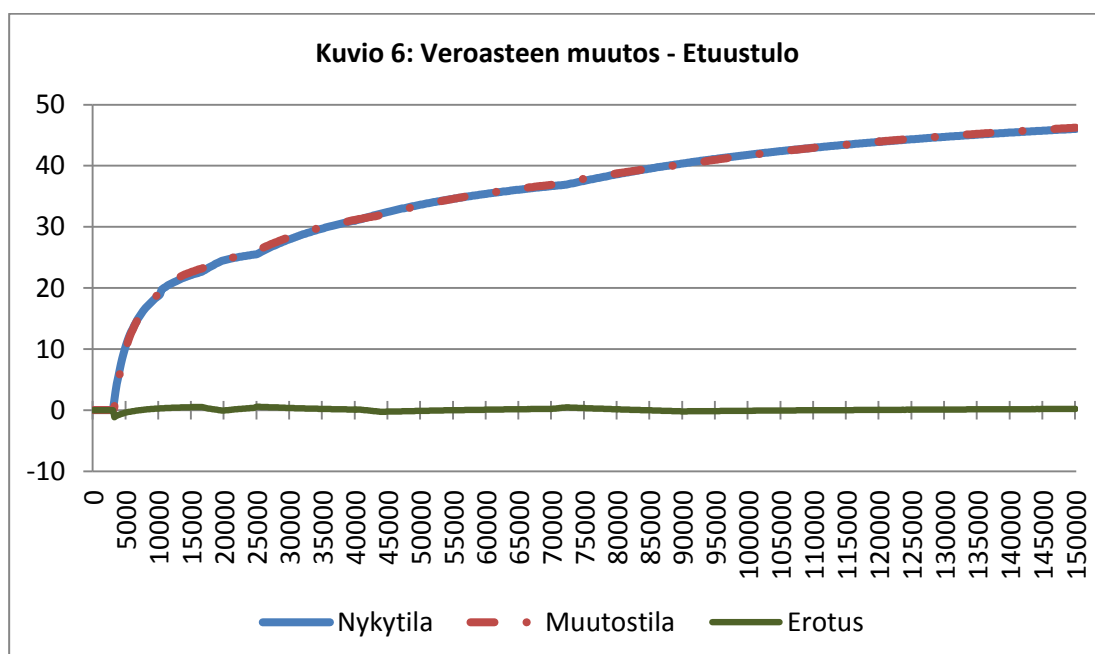
#### ***Eläketulon veroasteen muutos***

Kuviossa 5 esitetään eläketulon veroaste ennen ja jälkeen muutoksen sekä eläketulon veroasteen muutos, keskimääräisellä kunnallisveroprosentilla laskettuna. Eläketulon veroaste nousisi enimmillään n. 0,8 % - yksikköä ja alenisi enimmillään n. 0,9 % - yksikköä.



#### **Päivärahatulon veroasteen muutos**

Kuviossa 6 esitetään päivärahatulon veroaste ennen ja jälkeen muutoksen, sekä päivärahatulon veroasteen muutos keskimääräisellä kunnallisveroprosentilla laskettuna. Päivärahatulon veroaste nousisi enimmillään n. 0,6 % - yksikköä ja alenisi enimmillään n. 1,2 % - yksikköä.



#### **Verotuottovaikutukset**

Taulukossa 2 esitetään uudistuksen vaikutus tuloverojen tuottoon.

Taulukko 2: Integroitu malli - Sotesiirto 13,15%	Nykytila	Muutostila	Erotus
Tulovero pääomatulosta	2 612	2 635	22
Progressiivinen tulovero	5 299	16 099	10 800
Valtion lisävero	0	0	0
Kunnallisvero	18 526	7 018	-11 508
Maakuntaverot	0	0	0
Kirkollisvero	916	1 047	130
Sairausvakuutuksen sh-maksu	1 223	1 230	8
<b>Yhteensä</b>	<b>28 576</b>	<b>28 028</b>	<b>-547</b>

### ***Vaikutukset kunnissa***

Kun kunnallisverotuksen tulosta tehtäviä vähennyksiä korvataan valtionverotuksessa verosta tehtävillä vähennyksillä, vaikutukset vaihtelevat kunnittain. Tämä johtuu siitä, että tulosta tehtävien vähennysten efektiiviset vaikutukset ovat riippuvaisia kunnallisveroprosentista ja siten vaihtelevat kunnittain, kun taas valtionverotuksessa verosta tehtävien vähennysten vaikutukset ovat samat kaikille verovelvollisille kunnallisveroprosentista riippumatta. Jos integroidun mallin veroperustemuutokset mitoitettaisiin keskimääräisellä kunnallisveroprosentilla laskettuna siten, että työn verotus ei kiristyisi, verotus kevenisi niissä kunnissa, joissa kunnallisveroprosentti on alempi kuin keskimääräinen kunnallisveroprosentti ja kiristyisi niissä kunnissa, joissa kunnallisveroprosentti on korkeampi kuin keskimääräinen kunnallisveroprosentti.

Kunnallisveroprosentit vaihtelevat vuonna 2016 Kauniaisten 16,5 %:n ja Savonlinnan 22,5 %:n välillä. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti on 19,87. Kauniaisissa, missä kunnallisverotuksen vähennysten efektiivinen vaikutus on pienin, palkkatulon veroaste alenisi tässä esitetyn integroidun veromallin käyttöönoton myötä enimmillään noin 1,4 % -yksikköä ja kiristyisi enimmillään n. 0,4 % -yksikköä. Savonlinnassa, missä kunnallisverotuksen vähennysten efektiivinen vaikutus on suurin, palkkatulon veroaste nousisi enimmillään noin 0,9 % -yksikköä ja alenisi enimmillään n. 0,2 % -yksikköä. Suurin ero uudistuksen vaikutuksissa kuntien välillä kohdistuisi matalille tulotasoille. Mikäli uudistus toteutettaisiin siten, että verotus ei kenelläkään kiristyisi, johtaisi se tässä esitettyä suurempiin veroasteen alenemiin joillakin tulotasoilla ja sitä myötä suurempaan verotuottomenetykseen eli verotuksen kevenemiseen.

### **c. Valtion lisävero**

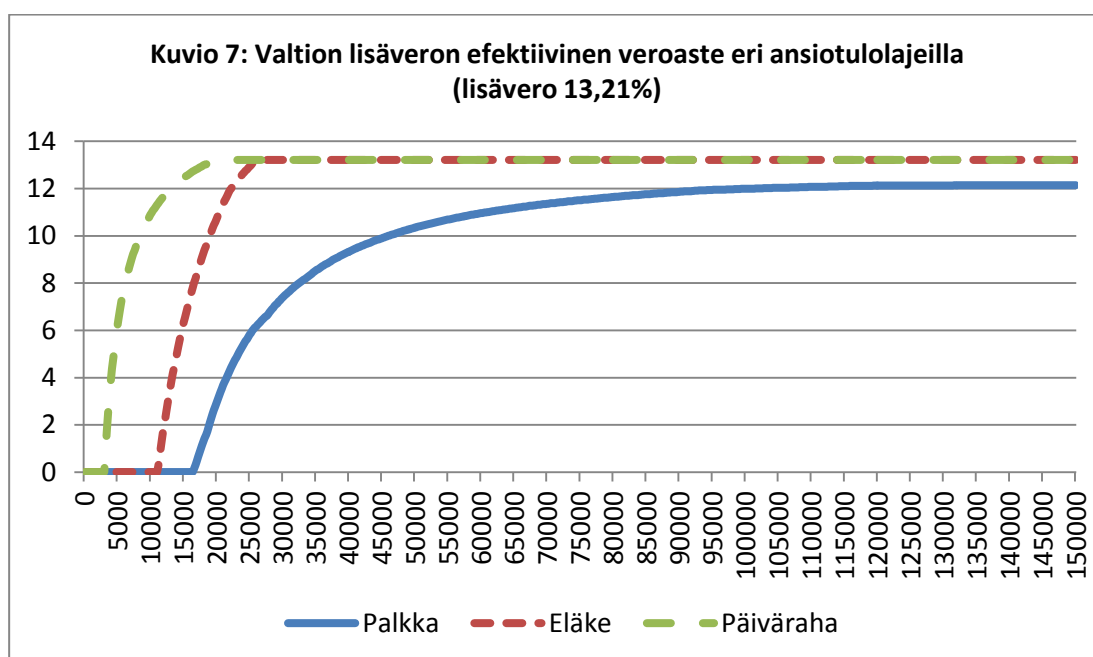
Erillisen lisäveron veropohjana olisi kunnallisverotuksen verotettava tulo ja veronsaajana valtio.

Valtion lisäveron veroprosentti olisi sama koko maassa ja se määräytyisi uudistuksen voimaantulovaiheessa verolla katettavien kustannusten kokonaismäärän perusteella. Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennettaisiin lisäveroprosentin verran, jolloin verovelvollisten verotuksen taso ei lähtökohtaisesti muuttuisi. Palkka-, eläke- ja päivärahatulon veroasteet pysyisivät nykytasolla mutta verotuksen rakenne muuttuisi: kunnallisveron osuus verovelvollisen maksamista veroista pienenesi ja valtion verojen osuus kasvaisi. Lisäksi valtionverotuksen rakenne muuttuisi, valtiolle maksettaisiin nykyisen ansiotuloveron ja yleisradiove-

ron lisäksi myös lisäveroa. Verovelvollisten yhteenlaskettu kunnallisvero- ja lisäveroprosentti olisi sama kuin nykyinen kunnallisveroprosentti.

Lisävero tuloutettaisiin valtiolle yleiskatteellisena verotulona ja voimaantulovaiheen jälkeen veron määrää ei sidottaisi erityisesti sote-menojen kehitykseen. Tällöin tuloverotuksen taso ei olisi teknisesti sidottu sote-menojen kehitykseen, vaikka sote-menojen nousu saattaisikin käytännössä kohdistaa painetta alun perin niiden perusteella mitoitettun lisäveron korottamiseen.

Kuviossa 7 on esitetty valtion lisäveron efektiivinen veroaste eri ansiotulolajeilla. Uutta veroa alettaisiin maksaa palkkatulosta tulotasolla n. 16 600 €/v., eläketulosta n. 11 200 €/v. ja päivärahatulosta tulotasolla n. 3 200 €/v. Laskelmassa käytetty lisäveroprosentti on 13,21 %.



### Verotuottovaikutukset

Taulukossa 3 esitetään uudistuksen vaikutus tuloverojen tuottoon. Ahvenanmaan kuntien verotus on laskelmassa säilytetty nykyisellään.

Taulukko 3: Lisäveromalli 13,21% - Sotesiirto 13,15%	Nykytila	Muutostila	Erotus
Tulovero pääomatulosta	2 612	2 637	25
Progressiivinen tulovero	5 299	6 487	1 188
Valtion lisävero	0	10 254	10 254
Kunnallisvero	18 526	6 963	-11 563
Maakuntaverot	0	0	0
Kirkollisvero	916	963	47
Sairausvakuutuksen sh-maksu	1 223	1 225	3
<b>Yhteensä</b>	<b>28 576</b>	<b>28 529</b>	<b>-47</b>



## 2. Miksi asteikkomalli?

Sote-uudistuksen yhteydessä tullaan joka tapauksessa muuttamaan tuloverojärjestelmää merkittävästi, kun tuloverojen tuotosta vajaan 40 % siirretään kunnilta valtiolle sekä mahdollisesti osin maakunnille. Tässä yhteydessä on perusteltua tarkastella myös mahdollisuutta kehittää tuloverojärjestelmää nykyistä selkeämmäksi ja läpinäkyvämmäksi. Verojärjestelmän näkökulmasta paras vaihtoehto olisi integroitu malli, toiseksi paras asteikkomalli ja huonoin vaihtoehto olisi erillinen lisävero.

**Integroitu malli olisi perusteltu erityisesti verojärjestelmän rakenteiden, selkeyden ja läpinäkyvyyden sekä veropolitiikan liikkumavaran näkökulmasta.** Ansiotuloverojärjestelmää on uudistettu viimeksi ansio- ja pääomatuloverouudistuksen yhteydessä vuonna 1993. Sen jälkeen ansiotuloverotusta on muutettu vuosittain etenkin työn verotusta keventämällä. Tuloverojärjestelmän vähennysten rakenteet, lukumäärä ja yhteisvaikutukset ovat kehittyneet nykyiseen muotoonsa vuosittaisten muutosten myötä, eivätkä ne enää vastaa hyvälle verojärjestelmälle asetettuja tavoitteita selkeyden ja läpinäkyvyyden osalta. Integroidussa mallissa verojärjestelmää voitaisiin selkeyttää ja yksinkertaistaa. Järjestelmän yksinkertaistaminen parantaisi verovelvollisten asemaa, kun heidän olisi nykyistä helpompi ymmärtää millä perusteilla heidän maksamansa verot määräytyisivät.

Integroitu malli selkeyttäisi myös kunnallisverotusta. Kunnallisverotuksessa tulosta tehtävien vähennysten takia efektiiviset kunnallisveroprosentit eroavat selvästi nimellisistä. Kuntaliiton laskelmien mukaan keskimääräinen nimellinen kunnallisveroprosentti oli 19,84 % vuonna 2015, kun taas keskimääräinen efektiivinen kunnallisveroprosentti oli 14,94 %. Integroidussa mallissa nimellisen ja efektiivisen kunnallisveroprosentin välinen ero pieneni, nimellinen keskimääräinen kunnallisveroprosentti olisi 6,31 % -yksikköä ja efektiivinen 5,72 % -yksikköä. Integroitu malli poistaisi suurelta osin tarpeen valtion kunnille maksamiin verotulomenetysten kuntakompensatioihin, sillä jatkossa tuloverotuksen muutokset, kuten työn verotuksen keventäminen, voitaisiin kohdentaa valtionverotukseen kaikilla niillä tulotasoilla, joilla valtion ansiotuloveroa maksetaan.

Integroidun mallin ongelma on se, että sen toteuttaminen ilman, että kenenkään verotus kiristyy, vaatisi tuekseen ansiotuloverokevennyksen. Verotuksen keventäminen sote- ja aluehallintouudistuksen yhteydessä on kuitenkin nähty vaikeaksi toteuttaa vallitsevassa tiukassa taloustilanteessa. Sote-uudistukseen liittyy muitakin rakenteellisia muutoksia, jotka saattavat kasvattaa voimaantulovaiheen kustannuksia, joten verotuksen uudistaminen halutaan todennäköisesti toteuttaa mahdollisimman kustannusneutraalisti. Jonkinlaisena ongelmana voidaan pitää myös sitä, että uudistuksen verovelvolliskohtaiset vaikutukset vaihtelevat kunnittain kunnallisveroprosentista riippuen.

**Asteikkomalliin ei liittyisi vastaavaa mahdollisuutta verojärjestelmän yksinkertaistamiseen kuin integroidussa mallissa, mutta se ei kuitenkaan johtaisi verojärjestelmän monimutkaisuuteen, kuten erillinen lisävero.** Asteikkomalliin ei myöskään liittyisi vastaavaa tarvetta verotuksen keventämiseen kuin integroituun malliin. Verovelvolliskohtaisia muutoksia esiintyisi jonkin verran myös tässä mallissa. Muutoksen verovelvolliskohtaiset vaikutukset eivät olisi riippuvaisia kunnallisveroprosenteista, eli ne eivät vaihtelisi kunnittain kuten integroidussa mallissa.

Erillinen valtion lisävero on ajatuksena helppo, mutta sen käyttöönotto monimutkaistaisi verojärjestelmää ja vähentäisi sen läpinäkyvyyttä nykyjärjestelmään verrattuna. Sen myötä ve-

rovelvollinen maksaisi ansiotulosta veroa valtiolle kolmesta eri veropohjasta (nykyinen verotettava tulo valtionverotuksessa, yleisradioveron veropohja sekä kunnallisverotuksen verotettava tulo) ja toisaalta kunnallisverotuksen verotettavasta tulosta maksettaisiin veroa neljälle eri taholle (kunnat, valtio, Kansaneläkelaitos ja seurakunnat). **Lisäveron ongelma olisi etenkin valtion- ja kunnallisverotuksen veropohjien sekoittuminen, kun suurin osa valtion ansiotuloverosta kannettaisiin kunnallisverotuksen veropohjasta. Erityisen suureksi ongelmaksi tämä muodostuisi siinä tapauksessa, että myös maakunnille myönnettäisiin verotusoikeus.** Tällöin sekä valtion että maakuntien sote-rahoitus kerättäisiin erillisellä lisäverolla ja kunnallisverotuksen veropohjasta kantaisivat veroa nykyisten veronsaajien ja valtion lisäksi myös maakunnat. Verovelvollisen näkökulmasta kahden erillisen lisäveron periminen vähentäisi verojärjestelmän läpinäkyvyyttä.

Erillinen lisävero saattaisi myös kohdistaa sote-menojen kasvusta seuraavaa veronkorotuspainetta tuloverotukseen ja työn verotukseen ainakin lyhyellä aikavälillä ja vähentää hallituksen veropolitiikan liikkumavaraa. Vaikka lisäveron tasoa ei suoraan sidottaisi sote-menojen kehitykseen, sote-menojen kasvaessa lisäveron korotus saattaisi olla poliittisesti helpompaa kuin esimerkiksi välillisen verotuksen kiristäminen. Tuloverotusta pidetään talouskasvun kannalta haitallisempaa kuin kulutusverotusta ja verotuksen painopistettä onkin viime vuosina pyritty siirtämään tulojen verottamisesta kulutuksen verottamiseen. Pääministeri Sipilän hallitusohjelman mukaisesti verotuksen painopistettä siirretään työn ja yrittämisen verotuksesta erityisesti haittaveroihin.

Lisäveromallissa verovelvolliskohtaiset vaikutukset olisivat muita malleja helpommin hallittavissa uudistuksen voimaantulovaiheessa, jos kaikkia kunnallisveroprosentteja alennettaisiin lisäveroprosenttia vastaavasti. Asteikkomalliin ja integroituun malliin liittyviä veroastevaikutusten vaihteluita voidaan kuitenkin pitää uudistuksen kokonaisuuteen verrattuna pieninä, ja lisäveromalliin liittyvä verojärjestelmän monimutkaistuminen on pidemmällä tähtäimellä haitallisempaa kuin pienet voimaantulovaiheen veroastevaikutukset. Tästä syystä lisäveromallin käyttöönottoa ei pidetä verojärjestelmän näkökulmasta hyvänä vaihtoehtona.

### 3. Maakuntien verotusoikeus – integroidun mallin ja maakuntaveron tai asteikkomallin ja maakuntaveron yhdistelmä

Maakuntien verotusoikeus on merkittävä kysymys, johon odotetaan poliittista linjausta tammi-helmikuun 2016 aikana. Tässä muistiossa ei pyritä ratkaisemaan kysymystä, tulisiko maakunnille antaa verotusoikeus vai ei.

Mikäli maakunnille myönnettäisiin verotusoikeus, sote-verotulojen saajina olisivat valtio ja maakunnat. Maakuntien verotulot voitaisiin kerätä erillisellä ansiotulosta perittävällä maakuntaverolla. Veropohja voisi olla kunnallisverotuksen verotettava tulo ja veronsaajana maakunta. Kullakin maakunnalla olisi oma veroprosenttinsa. Maakuntien veroprosentit määräytyisivät maakuntien vastuulle tulevien kustannusten sekä kunkin alueen veropohjan perusteella. Kunkin maakunnan kaikkien kuntien kunnallisveroprosenttia alennettaisiin saman veron.

Maakuntien sote-kustannukset ja tulopohjat ovat varsin erilaisia, minkä seurauksena alueiden veroprosentit tulisivat eroamaan jo uudistuksen voimaantulovaiheessa. Alustavien laskelemien mukaan maakuntien sote-kustannusten sekä alueiden veropohjien perusteella las-

ketut veroprosentit vaihtelisivat noin 11 – 14,5 prosentin välillä<sup>3</sup>. Taulukossa 4 on esitetty kunkin maakunnan sote-menot asukasta kohden, sekä veropohja eli verotettava tulo asukasta kohden.

<b>Taulukko 4</b>		<b>Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä palo- ja pelastustoimen nettomenot 2014</b>	<b>Kunnallisverotuksessa verotettavat tulot 2014</b>
<b>Maakunta</b>	<b>Väestö 2014</b>	<b>€/asukas</b>	<b>€/asukas</b>
Keski-pohjanmaa	68 830	3 295	13 800
Kainuu	79 258	3 659	13 500
Etelä-Karjala	131 764	3 319	15 300
Etelä-Savo	151 560	3 733	13 600
Pohjois-Karjala	165 258	3 051	12 800
Kanta-Häme	175 349	3 135	15 600
Kymenlaakso	179 857	3 484	15 700
Pohjanmaa	181 158	3 345	14 900
Lappi	181 764	3 696	14 300
Etelä-pohjanmaa	193 399	3 401	13 200
Päijät-Häme	202 009	3 085	14 900
Satakunta	223 985	3 384	15 400
Pohjois-Savo	248 406	3 371	14 100
Keski-Suomi	275 363	3 125	14 100
Pohjois-Pohjanmaa	405 398	3 485	14 100
Varsinais-Suomi	472 726	3 147	15 700
Pirkanmaa	503 382	3 080	15 700
Uusi maa	1 603 389	2 880	19 800
<b>Koko maa</b>	<b>5 442 837</b>	<b>3 159</b>	<b>16 200</b>

Maakuntaveromallissa valtion sote-rahoitus olisi parhaiten toteutettavissa asteikkomallilla tai integroidulla mallilla. Valtion veromalli toteutettaisiin vastaavalla tavalla kuin tässä muistiossa luvussa 1 esitetyissä vaihtoehtoissa, mutta kunnilta valtiolle siirtyvä rahoitusosuus olisi pienempi. Periaatteessa maakuntien ja valtion rahoituksen yhdistelmämalli olisi mahdollista toteuttaa myös ottamalla maakuntaveron lisäksi käyttöön valtion lisävero, mikä tarkoittaisi kahden uuden veron säätämistä. Tätä ei kuitenkaan pidetä hyvänä vaihtoehtona, koska se vähentäisi verojärjestelmän selkeyttä ja läpinäkyvyyttä merkittävästi.

Verrattuna erilliseen lisäveroon jonka veronsaajana olisi valtio, maakuntien vero vaatisi huomattavasti suurempia muutoksia verolainsäädäntöön ja lisäisi hallinnollisia kustannuksia. Maakunnista tulisi uusi veronsaaja, jonka asemasta tuloverotuksessa tulisi säätää. Lisäksi tulisi säätää esimerkiksi veronsaajien oikeudenvallonnasta, verosta vapauttamisesta sekä maakuntien oikeudesta saada verotustietoja. Tuloverolaissa tulisi säätää maakuntaveron veropohjasta ja veroprosentin määräytymisestä. Lisäksi säädettäisiin uudesta veronsaajasta, mikä vaatisi muutoksia myös veronkanto- ja verontilitysjärjestelmiin. Pidemmällä tähtäimellä

<sup>3</sup> Nämä veroprosentit sisältävät myös valtion sote-rahoituksen. Todellisuudessa maakuntien veroprosenttien tasot määräytyisivät sen mukaan, miten suuri osa sote-menoista katettaisiin valtion rahoituksella ja miten suuri osa maakuntien rahoituksella. Tässä esitetyt veroprosentit antavat kuitenkin hyvän kuvan siitä, miten suuria maakuntien veroprosenttien väliset erot tulisivat olemaan.

tulisi myös ratkaistavaksi, pitäisikö uusi merkittävä veronsaaja lisätä perustuslakiin, jossa nykyisin säädetään valtion ja kuntien veronsaaja- asemasta.

#### **4. Sote-rahoitusuudistuksen vaikutus seurakuntien ja Ahvenanmaan asemaan**

Tässä käsitellään lyhyesti sote-rahoitusuudistuksen vaikutuksia seurakuntien ja Ahvenanmaan asemaan. Tarkastelu on vielä hieman keskeneräinen ja sitä täydennetään valmistelun edetessä.

##### ***Kirkollisvero (ja sairaanhoitomaksu)***

Veromallista riippumatta valtion tuloveron määrä kasvaa, minkä seurauksena kirkollisveron ja sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun tuotto kasvaa, ellei vero- ja maksuprosentteja muuteta. Tämä johtuu siitä, että verosta tehtäviä vähennyksiä (työtulovähennys, alijäämähyytys ja kotitalousvähennys) tehdään entistä suuremmassa määrin valtion verosta joten muista veroista tehtävien vähennysten määrä pienenee.

Sairausvakuutusmaksun maksuprosentti määräytyy voimassa olevan lainsäädännön mukaan maksulla katettavien menojen ja maksupohjan perusteella, joten sairausvakuutusmaksun maksuprosentti tulee määräytymään niin, että maksutuotto pysyy suunnilleen ennallaan.

Seurakunnat määräävät itse kirkollisveroprosenttinsa. Koska sote- ja aluehallintouudistuksen tavoitteena ei ole kirkollisverotuksen kiristäminen, valmistelussa lähdetään siitä, että seurakuntien veroprosentteja tulisi alentaa siten, että kirkollisveron tuotto pysyisi ennallaan tai suunnilleen ennallaan. Erikseen on vielä selvitettävä, miten tämä olisi toteutettavissa – voidaan odottaa seurakuntien alentavan itse veroprosenttejaan vai tulisiko alentamisesta säättää lailla. Seurakuntien tuloja voidaan pienentää myös pienentämällä valtion budjetista evankelis-luterilaisen kirkon yhteiskunnallisiin tehtäviin maksettavaa määrärahaa. Määräraha on mitoitettu hautaustoimen, väestökirjanpitoon ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ylläpitoon liittyvien lakisääteisten tehtävien kustannusten mukaan, joten sen liekkäamisen ei tulisi olla ensisijainen vaihtoehto.

##### ***Vaikutukset Ahvenanmaalle***

Sote- ja aluehallintouudistuksesta seuraavat verojärjestelmän muutokset vaikuttaisivat valittavasta veromallista riippumatta myös Ahvenanmaan rahoitusjärjestelmään, vaikka Ahvenanmaa muuten ei ole mukana sote- ja aluehallintouudistuksessa.

Veromallista riippumatta valtion verotulot kasvaisivat, mikä johtaisi itsehallintolain 45 §:ssä tarkoitetun Ahvenanmaan tasoituksessa saaman rahamäärän kasvuun. Tasoitusmaksua koskevaa lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että maksun määrä ei kasva perusteettomasti. Ahvenanmaan itsehallintolain 45 §:n mukaan maakunnalle suoritetaan itsehallinnosta aiheutuvien menojen kattamiseksi vuosittain valtion varoista määrä, joka vahvistetaan erityisessä tasoituksessa. Maakunnan tasoituksessa saama rahamäärä lasketaan siten, että valtion tilinpäätöksen mukaiset asianomaisen vuoden tulot lukuun ottamatta uusia valtion lainoja, kerrotaan tietyllä suhdeluvulla. IHL 47 §:n mukaan tasoitusperuste on 0,45 prosenttia.

Asteikkomallissa ja integroidussa mallissa valtion verotuksen kiristäminen koskisi valtion tuloveroasteikon ja muiden veroperusteiden kautta myös Ahvenanmaan asukkaita. Jotta ahvenanmaalaisten verotus ei kiristyisi, kunnallisveroprosentteja tulisi alentaa myös Ahvenanmaalla. Kunnallisveroprosenttien alentamisesta säädettäisiin tuloverolaissa, jolloin sääntely tulisi voimaan Ahvenanmaan kunnallisverolain nojalla myös Ahvenanmaalla. Myös Ahvenanmaalla kerättäisiin nykyistä enemmän valtion tuloveroa ja vähemmän kunnallisveroa. Toisin kuin muualla Suomessa, Ahvenanmaan kunnilta ei kuitenkaan siirtyisi pois sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyviä tehtäviä, joten Ahvenanmaan kunnilta valtiolle siirtyvät verotulot tulisi siten palauttaa Ahvenanmaan kunnille, jotta niiden rahoitusasema säilyisi samana verouudistuksesta huolimatta. Valtion verotulojen palauttaminen Ahvenanmaan maakunnalle voitaisiin huomioida tasoituskäytön mitoituksessa. Varojen jakaminen kunnille kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon toimivaltaan.

Valtion lisäveromallissa voitaisiin erikseen säätää, että lisäveroa ei peritä Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan tulisi säätää maakuntalailla siitä, että tuloverolain säännöksiä, jotka koskevat kunnallisveroprosenttien alentamista, ei sovellettaisi Ahvenanmaan maakunnassa. Tällöin rahoitusuudistuksella ei olisi vaikutuksia Ahvenanmaan verotukseen eikä Ahvenanmaan kuntien veroprosentteihin. Itsehallintolain 47§:ssä säädettyä tasoituskäytön perustetta tulisi tässäkin mallissa alentaa, jotta Ahvenanmaan tasoituksessa saama määräraha ei kasvaisi perusteetomasti valtion tulojen kasvaessa.

LIITE 1: VEROMALLIEN VEROPERUSTEMUUTOKSET (alustava arvio v. 2014 tasossa v. 2016 veroperustein)							
Valtion tuloveroasteikko		Verovähennykset	2016	Asteikkomalli	Integroitu malli	Lisäveromalli	
<b>2016</b>		<b>Kunnallisverotuksen ansiotulovähennys</b>					
<b>Tuloraja</b>	<b>Verotulorajan</b>	Maksimi	3 570	3 570	-	3 570	
€	ylittävästä osasta, %	Vähennyksen alkamisen tuloraja	2 500	2 500	-	2 500	
16 700	6,5	Kertymäprosentti 1	51	51	-	51	
25 000	17,5	Lisäkertymän tuloraja	7 230	7 230	-	7 230	
40 800	21,5	Kertymäprosentti 2	28	28	-	28	
72 300	31,75	Poistuman tuloraja	14 500	14 500	-	14 500	
		Poistumaprosentti	4,5	4,5	-	4,5	
<b>Asteikkomalli</b>		<b>Kunnallisverotuksen eläketulovähennys</b>					
<b>Tuloraja</b>	<b>Verotulorajan</b>	Maksimi	9 110	9 710	-	9 110	
€	ylittävästä osasta, %	Laskentakerroin	1,39	1,47	-	1,39	
3 200	16	Poistumaprosentti	54	90	-	54	
16 700	22	<b>Kunnallisverotuksen perusvähennys</b>					
24 700	30,75	Maksimi	3 020	3 000	-	3 020	
40 800	35	Poistumaprosentti	18	18	-	18	
72 300	45	<b>Työtulovähennys</b>					
<b>Integroitu malli</b>		Maksimi	1 260	1 800	2 650	1 260	
<b>Tuloraja</b>	<b>Verotulorajan</b>	Vähennyksen alkamisen tuloraja	2 500	2 500	0	2 500	
€	ylittävästä osasta, %	Kertymäprosentti	11,8	21	100	11,8	
2 500	18,25	Poistuman tuloraja	33 000	33 000	17 000	33 000	
17 000	21	Poistumaprosentti	1,46	2,15	3	1,46	
20 000	21,75	<b>Valtionverotuksen eläketulovähennys</b>					
24 500	30	Maksimi	12 230	8 220	5 000	12 230	
44 000	35,5	Vähennyksen alkamisen tuloraja	0	0	0	0	
70 000	42	Kertymäprosentti 1	-	-	26,2	-	
90 000	46	Laskentakerroin	3,8	1,5	-	3,8	
<b>Lisäveromalli</b>		Lisäkertymän tuloraja	-	-	19 600	-	
<b>Tuloraja</b>	<b>Verotulorajan</b>	Kertymäprosentti 2	-	-	14	-	
€	ylittävästä osasta, %	Poistuman tuloraja	-	-	10 500	-	
16 700	6,5	Poistumaprosentti	44	26	16	44	
25 000	17,5	<b>Valtionverotuksen päivärahatulovähennys</b>					
40 800	21,5	Maksimi	-	-	430	-	
72 300	31,75	Vähennyksen alkamisen tuloraja	-	-	0	-	
		Kertymäprosentti	-	-	100	-	
		Poistumaprosentti	-	-	0,5	-	
		<b>Valtion lisävero</b>					
		%	-	-	-	13,21	
		<b>Maakuntaverot</b>					
		%	-	-	-	-	
		<b>Keskimääräinen kunnallisveroprosentti</b>					
		%	19,87	6,72	6,31	19,87	
		<b>Keskimääräinen kirkollisveroprosentti</b>					
		%	1,43	1,43	1,43	1,43	
		<b>Sairausvakuutusmaksu</b>					
		%	1,3	1,22	1,15	1,24	